

PŘÍKAZ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

HELENA PRÁŠKOVÁ

Abstract: The Order in Administrative Offence Proceedings

This paper deals with the administrative order as one of the forms of a decision in the administrative offence proceedings. In the introduction, the reasons for introducing of summary proceedings and different types of a decision according to the valid legislation are mentioned. The next chapter is devoted to the development of the legislation, what concerns administrative order in administrative offence proceedings and criminal warrant. Specific conditions of issuing the order in administrative offence proceeding are discussed in detail. The article also lists the content elements of the order and deals with its delivery, in particular the admissibility of its alternative delivery. In conclusion, the legal consequences and effects of issuance of the order, of its delivery and of its coming into force are summarized.

Keywords: the administrative order in administrative offence proceedings; conditions of the administrative order; elements of the order; the delivery of the order; the legal consequences of the order

Klíčová slova: příkaz v řízení o přestupku; podmínky vydání příkazu; náležitosti příkazu; doručování příkazu; právní důsledky příkazu

DOI: 10.14712/23366478.2020.16

1. ÚVOD

Pro každý právem upravený postup orgánu veřejné moci (soudu nebo správního orgánu), jehož účelem je vydání rozhodnutí (závazného individuálního aktu), platí mj. požadavek, aby rozhodování bylo účelné, důvěryhodné, předvídatelné a aby proběhlo v čase, kdy to ještě má smysl nejen pro účastníky řízení, ale též pro veřejnost, společnost.

Soudní řízení (civilní, trestní i správní) je založeno na zásadách ústnosti a bezprostřednosti, veřejnosti, na zásadě součinnosti s účastníky řízení.¹ Takto vedené řízení bývá časově, materiálně i personálně náročné, zejména ve fázi dokazování, zajištění všech procesních práv účastníků řízení vyžaduje formální mechanismy a postupy zabírající značný čas. Přetíženi justice a s tím související pomalost vyřizování trestních a správních věcí i civilních sporů vedla a vede k hledání řešení, jak soudům odlehčit a jejich rozhodování zrychlit. K tomu může sloužit řada legislativních, organizačních

¹ Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (§ 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

i personálních opatření. Hledají se možnosti většího využití mimosoudního řešení sporů, zavádí se koncentrace řízení, užívají se fikce a právní domněnky, využívá se oportunita stíhání trestných jednání, uplatňují se mnohé alternativní způsoby vyřizování věcí, včetně odklonů, zavádí se různé formy elektronizace procesních úkonů apod. Projevem snahy odbřemenit soudy a využít odborného potenciálu veřejné správy bylo v minulosti též svěřeni části trestní pravomoci orgánům veřejné správy (rozhodování o vině a trestu za přestupky nebo jiné správní delikty) nebo zakotvení pravomoci správních orgánů rozhodovat o některých věcech soukromého práva.

Správní řízení bylo vždy ve srovnání se soudním řízením vnímáno z hlediska formy jako rychlejší, jednodušší, pružnější, efektivnější. Jednoduchá podoba správního řízení jako jednostranného procesu založeného na zásadách písemnosti a neveřejnosti se však postupem doby mění a právní úprava obecného i zvláštního správního řízení tenduje k judicializaci procesu, k větší formalizaci, podrobnosti, složitosti. Správnímu řízení se tak nevyhýbají problémy vytýkané řízení soudnímu – že je mnohdy těžkopádné, komplikované, zbytečně zatěžující, pomalé. Na to právní úprava reaguje mj. diferenciací postupů a vytváří různé formy zjednodušených postupů nebo zkrácených řízení. Ty se využívají zejména pro rozhodování skutkově a právně jednodušších věcí, kdy nejsou pochybnosti o skutkovém stavu, kdy si účastníci takový postup zvolí nebo s ním souhlasí či jej strpí.

Výsledkem snahy zjednodušit a zrychlit soudní i správní řízení je úprava různých druhů zkrácených řízení. Jedním z nich je řízení příkazní, jehož výsledkem je příkaz jako zvláštní forma rozhodnutí ve věci. Příkazní (mandátní, rozkazní) řízení lze vymezit jako zvláštní druh řízení (civilního, trestního, správního), pro které je typické, že se rozhodnutí ukládající povinnost (příkaz, rozkaz, mandát) vydává bez předchozího řízení, tj. bez projednání věci při ústním jednání, bez dokazování, bez přítomnosti a slyšení účastníka řízení (žalovaného, obviněného, nebo jiného účastníka řízení). Proti příkazu může účastník podat v zákonem stanovené lhůty řádný opravný prostředek (nejčastěji odpor), kterým se příkaz ex lege ruší a příslušný orgán pokračuje v řízení.

Důvody pro zavedení zkrácených druhů řízení o trestných činech i o přestupcích jsou stejné. Zákonodárce byl v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení veden snahou zrychlit a zjednodušit řízení o méně závažných a skutkově jednodušších deliktech, snížit náklady řízení, odlehčit příslušným orgánům, aby se mohly více věnovat složitým a velmi závažným případům. Pro obviněného je příkazní řízení mnohdy šetrnější, protože se nemusí dostavit např. k podání vysvětlení nebo k ústnímu jednání, nemusí reagovat procesními úkony v různých fázích řízení (např. vyjádřit se ke shromážděným podkladům pro rozhodnutí), nepříjemná situace spojená s vědomím spáchaného protiprávního činu je rychle ukončena. Příkazní řízení (a zejména příkazní řízení na místě) má i výchovný význam, neboť pachatele postihne trest rychle (ihned) po spáchání deliktu.

V současné době je tento druh zkráceného řízení a rozhodnutí upraven v řadě zákonů a dalších pramenů, jde např. o:

- Platební rozkaz podle § 172–174 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o.s.ř.“).
- Elektronický platební rozkaz podle § 174a o.s.ř.

- Evropský platební rozkaz podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1896/2006, kterým se zavádí řízení o evropském platebním rozkazu (dále jen „nařízení“).
- Směnečný a šekový platební rozkaz podle § 175 o.s.ř.
- Trestní příkaz podle § 314e a násl. zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád (dále jen „trestní řád“).
- Příkaz a příkaz na místě podle § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).
- Příkaz a příkaz na místě podle § 90 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“).

V dalším textu bych se chtěla věnovat příkazu jako zvláštní formě rozhodnutí vydané v příkazním řízení o přestupcích.

Příkazní řízení o přestupku je zvláštním druhem řízení o přestupcích. Jde o zkrácené řízení, jehož výsledkem je vydání příkazu obsahujícího výrok o vině a výrok o správním trestu napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. V příkazním řízení může být za zákonem stanovených podmínek vydán též příkaz na místě, kterým může být uložena pouze pokuta, a to v limitované výši. Příkazní řízení podle § 90 a násl. přestupkového zákona navazuje na obecnou úpravu příkazního řízení obsaženou v § 150 správního řádu, která se uplatní subsidiárně.

Příkazní řízení (tak jak bylo charakterizováno výše) nelze ztotožňovat s různými zjednodušenými postupy, jejichž úpravu lze nalézt v řadě zákonů z oboru správního práva.² Podobně se nejedná o příkazní řízení u těch řízení, která zákon sice nazývá zkrácená, nejde však o ukládání povinnosti příkazem bez předchozího řízení spojené s možností podat proti němu odpor.³ Příkazem jako výsledkem příkazního řízení také nejsou automaticky všechny úkony správních orgánů nazvané v právní úpravě jako

² Příkladem lze uvést např. zjednodušený postup registrace některých léčivých přípravků podle § 28 a násl. zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, zjednodušené postupy ohledně určitého obchodu s biologickými vzorky podle čl. 18 nařízení Komise (ES) č. 865/2006 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, vydávání vývozního povolení zjednodušeným postupem podle čl. 25 nařízení Komise (ES) č. 1277/2005, kterým se provádějí pravidla o prekurzorech drog a pravidla pro sledování obchodu s prekurzory drog, vydávání povolení biocidního přípravku zjednodušeným postupem podle čl. 26 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 o biocidech, zjednodušené územní řízení podle § 95 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, zjednodušené řízení o uložení pořádkové pokuty nebo pokuty za nesplnění povinnosti nepeněžitě povahy podle § 249 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, zjednodušené řízení o povolení spojení podle § 16a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soustavy, zničení zboží ve zjednodušeném řízení podle § 16 zákona č. 355/2014 Sb., o působnosti orgánů Celní správy České republiky v souvislosti s vymáháním práv duševního vlastnictví.

³ Jde např. o vyvlastnění ve zkráceném řízení podle § 45 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, o zkrácené přezkumné řízení podle § 98 správního řádu, o zkrácené řízení podle § 23 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve kterém Rada pro rozhlasové a televizní vysílání rozhoduje na základě žádosti bez vyhlášení licenčního řízení o prodloužení doby platnosti licence, o souhlasu se změnou právní formy společnosti, o udělení krátkodobé licence jednomu žadateli, o zkrácené řízení podle § 153 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve kterém rozhoduje okresní správa sociálního zabezpečení např. o nároku na výplatu dávky v případech, kdy je nesporné splnění podmínek nároku na dávku a její výplatu a výše dávky, nebo o změně výše vyplácené dávky nebo o zániku nároku na výplatu dávky v nesporných případech, o zkrácené řízení podle § 66 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, kdy se rozhoduje o změně způsobu výplaty dávky.

„příkaz“, např. exekuční příkaz (§ 111 správního řádu), výjezdni příkaz podle zákona o pobytu cizinců,⁴ pracovní příkaz podle krizového zákona,⁵ ani příkazy vydávané podle zvláštních zákonů často formou faktického pokynu při výkonu správního dozoru.⁶

V této stati bych se chtěla zabývat formou příkazu v řízení o přestupcích, a to pouze příkazem podle § 90 přestupkového zákona. Pro svoji specifičnost a množství svébytných problémů (též s ohledem na možný rozsah textu) se stát nezabývá příkazem na místě a vydáváním příkazových bloků.

2. PODMÍNKY VYDÁNÍ PŘÍKAZU V ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

Jak bylo již výše uvedeno, bývá příkaz označován jako zvláštní forma rozhodnutí ve věci. Výrazem „zvláštní“ se chce zřejmě podtrhnout skutečnost, že příslušný orgán nemá před sebou různé formy rozhodnutí, ze kterých si může libovolně vybírat, ale že příkaz je výjimečnou, zvláštní formou, pro jejíž užití jsou stanoveny zákonem více či méně přísné podmínky. Zároveň je formou, kterou můžeme označit z určitého pohledu jako „provizorní“, a to proto, že podáním opravného prostředku se příkaz ex lege ruší a pokračuje řízení v prvním stupni, jehož výsledkem je prvoinstanční rozhodnutí (ve formě rozhodnutí v užším slova smyslu).

V dalším textu bych chtěla blíže rozebrat podmínky vydání příkazu v řízení o přestupku, upozornit na rozdíly v úpravě trestního příkazu,⁷ příp. uvést pro srovnání úpravu obsaženou v rakouském zákoně o přestupcích.

2.1 DOSTATEČNÉ SKUTKOVÉ ZJIŠTĚNÍ

Jednu ze základních podmínek pro vydání příkazu stanoví obecně § 150 odst. 1 správního řádu „*Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné*“, přestupkový zákon k tomu nic dalšího nedodává. Není tedy konkretizován vztah skutkového zjištění k osobě obviněného, např. tak, že nejsou pochybnosti o tom, že obviněný se přestupku dopustil (trestní řád správní z roku 1950, přestupkový zákon z roku 1990), nebo že se obviněný k činu doznal. Není také požadováno (jako

⁴ Srov. § 50 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

⁵ Srov. 31 odst. 5 § 31 zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon.

⁶ Např. podle § 41 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, „[z]jistí-li osoba pověřená výkonem státního dozoru při výkonu dozoru závažné závady ve stavebním stavu nebo v dopravně technickém stavu pozemní komunikace, které bezprostředně ohrožují uživatele nebo pozemní komunikaci, je oprávněna písemně nařídit vlastníku této pozemní komunikace okamžitě zastavení nebo omezení jejího užívání a vyzoomí o tom příslušný silniční správní úřad, který je povinen ve lhůtě dvou dnů zahájit příslušné správní řízení“. Podle § 85 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, „vlastníci pozemků a staveb, které se nacházejí v záplavovém území nebo zhoršují průběh povodně, zajišťují, aby nebyly zhoršovány odtokové podmínky a průběh povodně, při tom na příkaz povodňového orgánu odstraňují své předměty a zařízení, které mohou způsobit zhoršení odtokových poměrů nebo ucpání koryta níže po toku“. Dalším příkladem mohou být závazné příkazy báňského inspektora podle § 42 odst. 2 písm. b) zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. Příkazní řízení o přestupku. In: *Pocta prof. Jelínkovi*. Praha: Leges, 2020 (v tisku).

tomu bylo v minulosti), aby informace o spáchaném činu pocházely od nějakého státního orgánu nebo kvalifikované osoby a byly zjištěny při výkonu jejich úřední činnosti na základě přímého pozorování nebo podle úředních záznamů nebo veřejné listiny. Tím by byla zajištěna věrohodnost, správnost a odůvodněnost oznámení a údajů, které obsahuje (např. oznámení od orgánu Policie ČR nebo obecní policie, od správních úřadů, soudů apod.). Je tedy možné, aby informace o činu, které povedou k vydání příkazu, podala i soukromá osoba, pokud tyto informace budou podloženy nebo jinak prokázány.

Je zajímavé, že úprava, kterou obsahovaly naše minulé přestupkové zákony, zůstala zachována např. v rakouském přestupkovém zákoně.⁸ Ten stanoví, že vydat trestní příkaz lze na základě oznámení soudu, správního orgánu, orgánu veřejného dozoru nebo vojenské stráže, které vychází z jejich úřední činnosti nebo předložených přiznání (např. ve fázi správního dozoru).⁹ Kromě toho lze trestní příkaz vydat, jestliže je trestné jednání zjištěno prostřednictvím automatizovaného dozoru (např. pomocí radaru, měření vzdálenosti, obrazového nebo video záznamu, které se užívají zejména v oblasti dopravních přestupků).

Požadavek, aby oznámení o činu pocházelo z úředních zdrojů, však z naší úpravy zcela nezmizel. Podle § 150 odst. 2 správního řádu *„může být v řízení o vydání příkazu jediným podkladem kontrolní protokol pořizovaný podle zvláštního zákona tímž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu“*.¹¹

Přestupkový zákon pak tuto úpravu rozšířil, když v § 81 speciálně pro řízení o přestupcích stanoví, že *„v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku“*. Umožnil tak, že podkladem mohou být i další skutečnosti zjištěné kontrolní činností (nikoli jen protokol o kontrole), a vypustil podmínku totožnosti správního orgánu provádějícího kontrolu a správního orgánu vedoucího řízení navazujícího na kontrolní zjišťování.¹² S touto

⁸ Srov. Verwaltungsstrafgesetz 1991, BGBl. Nr. 52/1991, § 47.

⁹ Upozorňuje se též na skutečnost, že větší objektivita, opodstatněnost a věrohodnost oznámení od úředních osob je mj. zajištěna tím, že tyto osoby podléhají disciplinární a trestní odpovědnosti.

¹⁰ Neobsahují-li odchylnou úpravu zvláštní právní předpisy. Srov. k tomu Závěr č. 23 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 1. 2006. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-správnímu-radu.aspx>. [cit. 31. 1. 2020].

¹¹ Srov. též § 14 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád): *„Jestliže je do vyřízení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námítky vyřídit v rámci tohoto správního řízení; je-li ke správnímu řízení příslušný jiný správní orgán než kontrolní orgán, který kontrolu vykonal, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námítky předat tomuto správnímu orgánu. O předání námitek kontrolní orgán kontrolovanou osobu vyrozumí. Jestliže je však správní řízení zahájeno v přímé souvislosti pouze s některými skutečnostmi obsaženými v protokolu o kontrole, které lze od ostatních skutečností v daném protokolu o kontrole oddělit, postupuje se podle věty první pouze ohledně námitek, které se týkají skutečností, k nimž je správní řízení zahájeno. Vyřízení námitek se uvede v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení.“*

¹² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 15. 8. 2018, čj. 6 As 196/2018-30.

speciální úpravou pak souvisí doplnění správního řádu v § 51 o odst. 4, podle kterého „V řízení navazujícím na výkon kontroly, ve kterém je účastníkem řízení kontrolovaná osoba, není třeba provádět protokolem o kontrole, který je podkladem rozhodnutí o přestupku, dokazování.“¹³ Důvodová zpráva k tomu dodává, že takové ustanovení je logické, neboť obviněnému z přestupku je obsah protokolu o kontrole již znám.¹⁴ Na druhé straně je zřejmé, že aby mohl protokol o kontrole sehrát tuto roli, je třeba, aby obsahoval spolehlivě zjištěná a řádně zaznamenaná kontrolní zjištění. Pokud bude obviněný kontrolní zjištění rozporovat, a z tohoto důvodu podá odpor, nemůže správní orgán v pokračujícím řízení po podání odporu odmítnout provést důkazy zpochybňující kontrolní zjištění jen proto, že kontrolovaný nepodal proti kontrolnímu zjištění zachycenému v protokolu námitky nebo v řízení podá námitky jiné.¹⁵

Nevyžaduje se (jako je tomu v trestním řádu), aby byl skutkový stav zjištěn a spolehlivě prokázán opatřenými důkazy (§ 314e odst. 1 trestního řádu). Trestní literatura však upozorňuje na to, že mnohdy k provádění důkazů vůbec nedochází a trestní příkaz je vydáván pouze na základě úředních záznamů o podaných vysvětleních, protokolů a dalších úředních záznamů, které nejsou důkazními prostředky.¹⁶

Požadavek, aby v příkazním řízení správní orgán považoval skutková zjištění za dostatečná, se v zásadě kryje s požadavky vyplývajícími ze zásady materiální pravdy – tedy aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Správní orgán musí mít již v tomto stadiu opodstatněné podezření, že byl spáchán přestupek a že ho spáchala konkrétní osoba (podezřelý). Příkaz nevydává na základě důkazů provedených při ústním jednání nebo mimo něj, ale na základě spisového materiálu.¹⁷ Musí však dojít k závěru o naplnění všech obecných znaků přestupku, znaků konkrétní skutkové podstaty i materiálního znaku přestupku a o tom, že podezřelý se tohoto přestupku dopustil.¹⁸ Záleží do značné míry na (subjektivním) přesvědčení oprávněných úředních osob, které přestupkové řízení vedou, že skutkové zjištění je dostatečné.¹⁹ Pokud by správní orgán nepovažoval skutková zjištění za dostatečná, nemusí příkazní

¹³ Srov. část stošedesátou zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

¹⁴ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 7. volební období. Sněmovní tisk č. 929/0. Dále srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2018, čj. 6 As 196/2018-30.

¹⁵ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 363 a 364 a zde citovaná literatura a judikatura.

¹⁶ Srov. např. VANTUCH, P. Trestní příkaz, podmínky pro jeho vydání a možnosti obhajoby. *Trestní právo*, 2013, č. 7–8, s. 4 a násl., JELÍNEK, J. Trestní příkaz včera, dnes a zítra. *Kriminalistika*, 2015, č. 2, s. 97 a 98.

¹⁷ Podobně je chápána podstata trestního příkazu. Ta spočívá v tom, že soud nerozhoduje na základě důkazů před ním provedených v hlavním líčení, nýbrž pouze na základě spisového materiálu, který mu byl předložen spolu s podanou obžalobou nebo návrhem na potrestání. V tomto spisovém materiálu jsou obsaženy buď důkazy opatřené vyšetřováním v přípravném řízení, nebo informace zachycené během zkráceného přípravného řízení policejním orgánem či státním zástupcem. Rozhodující je, zda je na základě těchto informací skutkový stav spolehlivě prokázán. Trestní příkaz je tedy vydáván jen na podkladě spisu, tedy s přihlédnutím k důkazům opatřeným v přípravném řízení, které soud, aniž by je provedl, posuzuje jen z hlediska, zda je jimi skutkový stav spolehlivě prokázán. Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2014, sp. zn. 5 Tz 50/2014.

¹⁸ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2007, čj. 9 As 37/2007.

¹⁹ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1167.

řízení vést (nejde o obligatorní postup ze strany správního orgánu). Jak upozorňuje i trestní doktrína, mohou se skutková zjištění ukázat jako nedostatečná, zejména tehdy, pokud obviněný podá odpor a v pokračujícím řízení se prokáže jiný skutkový stav.²⁰

Při vydávání příkazu zákon nepočítá se součinností obviněného, zejména tehdy, pokud je příkaz prvním úkonem v řízení. Obviněný není předem informován o záměru správního orgánu vydat příkaz, nevyžaduje se jeho souhlas.²¹ Protože řízení o přestupku nemá kontradiktorní charakter, nevystupuje zde žádný zvláštní ochránce veřejného zájmu (veřejný žalobce), není tedy třeba vyžadovat souhlas s vydáním příkazu nebo s druhem a výší správního trestu od nějaké třetí osoby (orgánu). Toto postavení rozhodně nemůže mít orgán nebo osoba, která podala příslušnému správnímu orgánu oznámení nebo podnět k zahájení řízení.

Jediným účastníkem příkazního řízení je obviněný. Účastníkem nemůže být poškozený, protože podle § 90 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona nelze příkazem rozhodnout o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. V příkazním řízení nelze uložit ochranné opatření, účastníkem tedy nemůže být ani vlastník zabrané věci nebo náhradní hodnoty (viz dále).

2.2 O JAKÝCH PŘESTUPCÍCH LZE ROZHODNOUT PŘÍKAZEM

Na prvním místě je třeba se ptát, zda lze v příkazním řízení rozhodnout o všech přestupcích, jejichž skutkové podstaty jsou dnes upraveny ve více než 250 zvláštních zákonech, nebo zda se vydávání příkazu vztahuje pouze na zákonem výslovně vypočtené přestupky či určitými znaky vymezené skupiny přestupků. Současný přestupkový zákon neomezuje explicitně možnost vydání příkazu na určité druhy přestupků,²² ani na okruh typově méně závažných protiprávních jednání. Tím se významně liší od trestního řádu, který omezuje vydání trestního příkazu na řízení před samosoudcem, tedy v zásadě na řízení o trestných činech, na které trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje pět let.²³ Skutečnost, že příkazní řízení jako řízení, které vědomě omezuje některé základní zásady přestupkového řízení, má být vedeno o méně závažných přestupcích, byla v dosavadních přestupkových zákonech buď vyjádřena výslovně, nebo tím, že byl omezen druh správních trestů, které bylo možné příkazem uložit, a jejich výměra byla limitována.²⁴

²⁰ Srov. např. VANTUCH, c. d., s. 4 a násl.

²¹ Naproti tomu při ukládání pokuty příkazem na místě se vyžaduje souhlas obviněného, resp. jiné oprávněné osoby, který zahrnuje zjištěný stav věci, právní kvalifikaci skutku, uložení pokuty a její výši a vydání příkazového bloku (§ 91 odst. 1 přestupkového zákona). Dále např. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 175.

²² Vydání příkazu (příkazu na místě) může vyloučit zvláštní zákon, např. § 22b odst. 8 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže: „*Na postup Úřadu podle tohoto zákona se ustanovení ... § 89 až 92 ... nepoužijí*“, § 125 odst. 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích: „*Přestupek, za který se podle tohoto zákona ukládá zákaz činnosti, nelze projednat příkazem na místě.*“

²³ Srov. § 314a odst. 1 trestního řádu. Zpočátku samosoudce rozhodoval pouze o přečinech a několika taxativně vypočtených trestných činech; od roku 1990 o trestných činech, jejichž horní hranice trestní sazby nepřevyšuje jeden rok, tato hranice byla postupně novelami trestního řádu zvyšována na současných pět let.

²⁴ Např. podle § 87 odst. 1 přestupkového zákona z roku 1990 bylo možné vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty v omezené výši, pokud nebyla věc vyřízena v blokovém řízení. Přitom se vycházelo

Podle současného přestupkového zákona lze příkazem uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty (§ 90 odst. 1 přestupkového zákona). Zákon však nestanoví žádnou maximální hranici těchto správních trestů. Je tedy v zásadě možné, aby správní orgán uložil příkazem pokutu v desetimilionové výši²⁵ nebo zákaz činnosti na tři roky, příp. i na delší dobu, pokud ji stanoví zvláštní zákon.

Vyplývá z toho, že v příkazním řízení lze teoreticky projednat i velmi závažný přestupek.²⁶ Tím se nový přestupkový zákon dostává do rozporu se současnou snahou omezovat vydávání příkazu na méně závažné trestné delikty.²⁷ Současná úprava trestního řádu umožňující vydat trestní příkaz v řízení o trestných činech, na které zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje pět let (což činí čtyři pětiny trestných činů), je hojně kritizována.²⁸ V rámci rekonstrukce trestního řízení se navrhuje v novém trestním řádu omezit vydávání trestního příkazu a vázat jej jen na (některé) přečiny,²⁹ v dřívější verzi návrhu trestního řádu z roku 2004 pouze na přečiny, na které zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje tři roky.

Současná úprava vybočuje též z historie úprav příkazního řízení o přestupku i z úprav obdobných institutů v zahraničí. Jako příklad lze uvést rakouský zákon o přestupcích (trestní zákon správní), který omezuje vydání příkazu na přestupky nepatrné závažnosti, když omezuje horní hranici možné pokuty.³⁰ Toto omezení je logické, když není vedeno řádné řízení, obviněný se nemůže bránit, nemůže zpochybnit shromážděné podklady pro rozhodnutí, navrhopvat důkazy, uvádět polehčující okolnosti apod.

Správní orgán může být úpravou obsaženou v přestupkovém zákoně motivován k ukládání poměrně přísných správních trestů.³¹ Důvodem je nejen neomezenost výše správních trestů v příkazním řízení, ale též ustanovení § 90 odst. 3 přestupkového zákona, které zakotvuje zákaz reformatio in peius. V řízení po podání odporu nelze obviněnému uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyššího výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem (s výjimkou případů, kdy správní orgán změnil právní kvalifikaci skutku).³² V praxi se pak může stát, že správní orgán pro případ, že obviněný podá odpor, již v příkaze zvolí druh a výměru správního trestu, který by jinak uložil v nezkráceném řízení. Tím se může situace lišit od ukládání trestního

z úvahy, že druh a výše trestu musí odpovídat závažnosti a společenské škodlivosti přestupku. Správní orgán by tedy neměl vydat příkaz v případě, kdy by výše trestu byla v konkrétním případě nepřiměřeně nízká.

²⁵ Trestním příkazem může být též uložen peněžitý trest bez omezení jeho výše. Srov. § 314e odst. 2 písm. e) trestního řádu.

²⁶ Srov. PRÁŠKOVÁ, 2020, c. d.

²⁷ Srov. např. JELÍNEK, c. d., s. 96. Doporučení Rady Evropy 2/87/18 o zjednodušení trestního řízení. Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha, 1993.

²⁸ Srov. JELÍNEK, c. d., s. 81 a násl., dále např. PIPEK, J. Alternativní způsoby vyřízení trestních věcí. *Právní rádce*, 1999, č. 2, s. 19; VANTUCH, c. d., s. 11.

²⁹ Srov. pracovní verzi paragrafového znění návrhu věcného záměru zákona o trestním řízení soudním (trestní řád), která byla podkladem pro jednání Komise pro nový trestní řád, které se uskutečnilo 8. dubna 2019. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/msp/rekodifikace-trestniho-prava-procesniho> [cit. 31. 1. 2020]. Otázkou pak zůstává definice přečiny (§ 14 odst. 2 trestního zákoníku).

³⁰ Srov. Verwaltungsstrafgesetz 1991, BGBl. Nr. 52/1991, § 47, dále RASCHAUER, N. – WESSELY, W. *Kommentar zum Verwaltungsstrafgesetz*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2010, s. 609.

³¹ Srov. PRÁŠKOVÁ, 2020, c. d.

³² Srov. § 90 odst. 3 přestupkového zákona.

příkazu, kde se naopak mnohdy ukládá méně přísný trest, než jaký by byl uložen po provedeném hlavním líčení. Jde jednak o určitou „kompenzaci“ za to, že v příkazním řízení není umožněno využití všech procesních práv obviněného, a dále důsledek toho, že se v řízení po podání odporu proti trestnímu příkazu neuplatňuje zákaz reformatio in peius, a lze tedy uložit v pokračujícím řízení vyšší trest.

2.3 JAKÉ SPRÁVNÍ TRESTY LZE PŘÍKAZEM ULOŽIT

S otázkou, o jakých přestupcích lze rozhodnout příkazem, souvisí, jaké správní tresty lze příkazem uložit. Podle § 90 odst. 1 přestupkového zákona lze uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. Jiné druhy správních trestů (nestanoví-li zvláštní zákon jinak) uložit nelze, např. správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Výčet správních trestů je upraven jako alternativní, s poukazem na § 36 přestupkového zákona lze příkazem uložit správní tresty kumulativně, s výjimkou společného uložení napomenutí a pokuty. Příkaz musí obsahovat výrok o uložení správního trestu, nelze podmíněně upustit od uložení správního trestu (§ 42) nebo upustit od uložení správního trestu (§ 43). Upuštění od uložení správního trestu v zásadě předpokládá, že samotné projednání věci před správním orgánem postačí k nápravě pachatele, čehož je možné dosáhnout pouze v nezkráceném řízení.³³ Nemožnost rozhodnout příkazem o upuštění od uložení správního trestu se dovozuje z dikce, že příkazem lze uložit některý z vypočtených správních trestů, a z toho, že zákon pravomoc podle § 42 a § 43 přestupkového zákona zde správnímu orgánu výslovně nedává.

I když to přestupkový zákon výslovně nevyklučuje, nelze příkazem zřejmě rozhodnout ani o ochranném opatření.³⁴ Jednak to vyplývá z výše uvedené dikce, kdy zákon taxativně vypočítává pouze možné správní tresty, které lze příkazem za přestupek uložit, a ochranné opatření vůbec nezmiňuje. Kromě toho samotná povaha ochranných opatření vyžaduje, aby při jejich ukládání vzal správní orgán v úvahu řadu skutečností, které by nemohl zvážit při vydání příkazu. Podpůrným argumentem je skutečnost, že trestní řád ukládání ochranných opatření trestním příkazem výslovně zakazuje [§ 314e odst. 6 písm. b) trestního řádu].

Správní orgán musí např. u omezujícího opatření podle § 52 odst. 3 přestupkového zákona uvážit, zda je přiměřené povaze a závažnosti spáchaného přestupku a osobním poměrům pachatele. Tato hlediska, zejména osobu pachatele a jeho poměry, musí zjišťovat v průběhu řízení. Musí shromáždit podklady pro volbu druhu omezujícího opatření, protože ukládané omezující opatření musí být zvoleno tak, aby odpovídalo typu a charakteru přestupku a aby nejvhodněji z hlediska speciální prevence působilo na pachatele přestupku. Musí být zároveň dostatečně určité, aby nevzbuzovalo pochybnosti, jaká forma omezujícího opatření byla zvolena, jaká jednání (tj. návštěvy jakých míst a styk s kterými osobami) jsou pachateli zakázána, jaký program pro zvládnutí agrese nebo násilného chování byl zvolen jako nejvhodnější apod.

³³ U trestního příkazu srov. např. ŠELLENG, D. Ke vztahu upuštění od potrestání a trestního příkazu. *Bulletin advokacie*, 2016, č. 5, s. 18–21.

³⁴ Srov. PRAŠKOVÁ, 2020, c. d.

Podobné argumenty by mohly zaznít též ve vztahu k ochrannému opatření zabránění věci, kdy správní orgán musí nejen zjistit předpoklady pro jeho uložení, ale musí vážit, zda zabránění věci vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obdobný zájem. Také Ústavní soud zdůrazňuje, že zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty představuje významný zásah do práv vlastníka této věci a z toho důvodu nemůže být rozhodování o použití tohoto institutu pouhou formalitou.³⁵ Proti tomu lze namítnout, že správní trest propadnutí věci příkazem uložit lze, a tam správní orgán posuzuje podobné podmínky jako u zabránění věci. Navíc i v trestní doktríně se ozývají hlasy, že by bylo vhodné zvážit vyloučení všech druhů ochranných opatření, a umožnit vydání trestního příkazu ohledně např. ambulantiho ochranného léčení či právě zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty.³⁶

Lze tedy doporučit, aby byla tato otázka řešena výslovnou právní úpravou, která by buď vyloučila ukládání ochranných opatření příkazem, nebo některé z nich připustila.

2.4 TYPOVÉ PŘÍPADY, KDY NELZE PŘÍKAZEM ROZHODNOUT

Přestupkový zákon v § 90 odst. 2 vylučuje příkazní řízení v případech, kdy nevhodnost jeho vedení vyplývá z typu projednávaného přestupku, z předmětu řízení o přestupku nebo z postavení (vlastností) obviněného.³⁷

a) Příkazem nelze rozhodnout v řízení zahájeném se souhlasem osoby postižené spácháním přestupku [§ 90 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona]. Přestupky, o kterých lze vést řízení jen se souhlasem osoby postižené spácháním přestupku, stanoví zvláštní zákon.³⁸ Osoba postižená spácháním přestupku má v řízení řadu procesních práv (§ 71 přestupkového zákona) a vydání příkazu, zejména je-li prvním úkonem v řízení, by jí znemožnilo jejich realizaci. Její účast v řízení plní satisfakční úlohu, může mít ale též kompenzační funkci (často bývá poškozeným).

Tato úprava v přestupkovém zákoně představuje další z odlišností od úpravy v trestním řádu, podle které je možné, aby byl trestní příkaz vydán i ohledně těch trestných činů, které lze stíhat jen se souhlasem poškozeného. Poškozený může vzít svůj souhlas s trestním stíháním zpět až do doby, než je trestní příkaz doručen některé z osob, které jsou proti němu oprávněny podat odpor. Zpětvzetím souhlasu se trestní příkaz ruší a samosoudce trestní stíhání zastaví (§ 314g odst. 3 trestního řádu).

b) Druhá výluka z možnosti vést příkazní řízení je vázána na rozhodování o nároku na náhradu škody nebo o nároku na vydání bezdůvodného obohacení [§ 90 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona]. Z této výluky vyplývá, že správní orgán nemůže rozhodnout příkazem bez dalšího, pokud z podkladů, které má k dispozici, je zřejmé, že mohla být skutkem způsobena škoda konkrétní osobě (nebo mohlo dojít na její úkor k bezdůvodnému obohacení). Musí pak postupovat podle § 70 odst. 1 přestupkového

³⁵ Srov. nález Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 1849/17 (zde rozhodování o zabránění věci podle trestního řádu v případě, kdy nelze učinit jednoznačný závěr o původu předmětných finančních prostředků).

³⁶ Srov. např. JELÍNEK, c. d., s. 98 a 99.

³⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, 2020, c. d.

³⁸ Jedná se např. o přestupky proti občanskému soužití podle § 7 odst. 7 nebo přestupky proti majetku podle § 8 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

zákona a vyzrozumět ji o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení. Kdyby tak správní orgán neučinil, znemožnit by poškozené osobě účastnit se řízení o přestupku a uplatnit své nároky. Pokud je nárok řádně a včas uplatněn u správního orgánu nebo byl již předtím uplatněn v trestním řízení o totožném skutku, je vydání příkazu vyloučeno. Naopak jestliže poškozená osoba nárok neuplatní, resp. neuplatnila, anebo již byla škoda dobrovolně nahrazena, může správní orgán příkazem rozhodnout.

V trestním řízení není vyloučeno o soukromoprávních nárocích poškozeného rozhodnout trestním příkazem. Podle § 314f odst. 1 písm. e) trestního řádu obsahuje trestní příkaz výrok o náhradě škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo o vydání bezdůvodného obohacení, jestliže byl nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo na vydání bezdůvodného obohacení řádně uplatněn. Pokud nejsou ve spise dostatečné podklady pro vyslovení povinnosti k náhradě škody nebo by byla potřeba provádět dokazování ohledně existence nebo výše škody, odkáže trestním příkazem soud poškozeného na řízení ve věcech občanskoprávních, případně na řízení před jiným příslušným orgánem.³⁹

c) Dále přestupkový zákon zakazuje vést příkazní řízení, má-li být uložen správní trest mladistvému nebo osobě s omezenou svéprávností. Tento zákaz je vázán na postavení obviněného. Je odůvodněn snahou chránit osoby, které jsou zranitelné a ohrožené, protože vzhledem k nedostatku zkušeností a celkové nevyzrálosti, resp. vzhledem ke své duševní poruše nemusí chápat podstatu příkazu, kdy dochází k jeho vydání bez jakéhokoli ústního jednání nebo jiné součinnosti s obviněným. Nemusí též pochopit důsledky vydání příkazu a skutečnost, že nepodáním odporu se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Je tedy třeba dát těmto zranitelným osobám možnost plně realizace jejich procesních práv. Příkaz nelze vydat ani tehdy, když se jedná o skutkově i právně naprosto jasný případ, často navíc malé závažnosti.⁴⁰

Podle § 55 přestupkového zákona je mladistvým ten, kdo v době spáchání přestupku dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku. Otázkou je, jak postupovat v případě, kdy obviněný sice naplňuje definiční znaky mladistvého ve smyslu § 55 přestupkového zákona, tedy v době spáchání přestupku byl mladistvý, avšak v době projednávání přestupku již dosáhl zletilosti. Domnívám se, že správný je výklad, který takovému mladistvému zachovává hmotněprávní zvýhodnění obsažené v § 56 až 59 přestupkového zákona (zejména mírnější správní tresty), ale pro volbu způsobu řízení o přestupku je rozhodný věk v době vydání příkazu. Pokud obviněný již mladistvým není, protože již dosáhl věku 18 let, nic nebrání vedení příkazního řízení. Je tedy třeba odlišovat hmotněprávní pojem „mladistvý“ uvedený v § 55 přestupkového zákona a pojem „mladistvý“ v procesním smyslu uvedený v § 72 přestupkového zákona. Jinými slovy hmotněprávní otázky se řídí statusem obviněného v době spáchání přestupku, procesní otázky statusem v době projednání přestupku.⁴¹ Je to logické, protože obvině-

³⁹ Srov. § 314f odst. 1 písm. e) s odkazem na § 229 odst. 1 a 2 trestního řádu.

⁴⁰ Srov. PRÁŠKOVÁ, 2020, c. d.

⁴¹ K tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2014, čj. 4 As 77/2014-33. Na podporu tohoto závěru cituje tento rozsudek ustálenou judikaturu trestních soudů vztahující se k ustanovení § 34 trestního řádu, resp. § 43 zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, které obsahují analogickou právní úpravu oprávnění zákonných zástupců obviněného, jako je obsažena v § 72 odst. 1 přestupkového zákona.

ný, který již dosáhl věku 18 let, je již zletilý a nemá zákonného zástupce, také ingerence orgánu sociálně-právní ochrany dětí z hlediska přijímání příslušných opatření podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí je již bezpředmětná.

Vyloučení mladistvých z vedení příkazního řízení je odůvodněno i tím, že v nezkráceném řízení se pro projednání přestupku mladistvého obligatorně nařizuje ústní jednání (§ 80 odst. 1 poslední věta), jehož se účastní též zákonný zástupce a orgán sociálně-právní ochrany dětí. Správní orgán má možnost nejen dobře poznat skutkový stav, ale též osobu mladistvého, což je významné z hlediska výběru vhodného druhu správního trestu, příp. též ochranného opatření. Navíc projednání přestupku mladistvého při ústním jednání sehrává významnou výchovnou roli a působí na obviněného preventivně.

Zajímavá je úprava v rakouském přestupkovém zákoně, resp. její vývoj. Původně, do roku 1987, bylo vedení příkazního řízení s mladistvým vyloučeno. Poté bylo na základě zkušeností s trestáním mladistvých zjištěno, že tato úprava, myšlená jako zvýhodnění mladistvých, se ukazuje spíše jako přítěž. Výhoda spočívající v rychlém vyřízení věci spojená s menší možnou výměrou trestu jim byla odepřena. Novelou přestupkového zákona⁴² byla proto tato výluka vypuštěna a bylo konstatováno, že k ochraně a podpoře mladistvých postačuje zmírnění v oblasti ukládání správních trestů a v řízení s mladistvými pak spolupráce s úřadem péče o mládež a dalšími zařízeními, sdruženími a spolky, které jsou činné v péči o mládež. V řízení má být spolupráce zaměřena na individuální přístup k mladistvému, na ochranu jeho soukromí a podporu mladistvého.⁴³

U osoby s omezenou svéprávností musí být v řízení zjištěno, jaký je důvod a rozsah omezení svéprávnosti. Omezení svéprávnosti⁴⁴ se vztahuje pouze na právní jednání, ze kterého vznikají, mění se nebo zanikají občanskoprávní, obchodněprávní a pracovní právní vztahy, jde tedy o omezení v oblasti soukromoprávních vztahů, a to především majetkových. Proto omezení svéprávnosti nevylučuje odpovědnost za přestupek. Vzhledem k tomu, že důvodem omezení svéprávnosti je nikoliv přechodná duševní porucha, pro kterou není člověk schopen právně jednat, musí správní orgán zjišťovat, zda v době spáchání přestupku nebyla fyzická osoba nepřičetná. Posouzení nepřičetnosti pachatele je otázkou právní, kterou správní orgán hodnotí na základě odborných podkladů. Protože sám nemá potřebné odborné znalosti z oboru psychiatrie, je zapotřebí vyžádat lékařskou zprávu o duševním stavu osoby, příp. znalecký posudek.⁴⁵

V rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 1968, sp. zn. 1 Tz 9/68, č. Rt 51/1968, se k tomu uvádí, že tato procesní oprávnění přísluší rodičům mladistvého obviněného, který dosud nedosáhl 18 let věku. Stejný závěr vyplývá i z publikované komentářové literatury (srov. ŠÁMAL, P. – VÁLKOVÁ, H. – SOTOLÁŘ, A. – HRUŠÁKOVÁ, M. – ŠÁMALOVÁ, M. *Zákon o soudnictví ve věcech mládeže*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 405).

⁴² Srov. BGBl. 1987/516 a důvodová zpráva k tomuto zákonu EBRV BlgNR 17. GP.

⁴³ Srov. § 58 (Sonderbestimmungen für Jugendliche), Verwaltungsstrafgesetz 1991, BGBl. Nr. 52/1991

⁴⁴ Srov. § 34 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

⁴⁵ Srov. náleží ÚS ze dne 15. 3. 2012, sp. zn. III. ÚS 1330/11, týkající se posuzování nepřičetnosti v souvislosti s vydáním trestního příkazu.

Podobně přistupují k vydávání trestního příkazu ve vztahu k mladistvým a osobám s omezenou svéprávností i trestní předpisy.⁴⁶ Zvýšená ochrana mladistvých se projevovale i ve starších úpravách trestního příkazu.⁴⁷

2.5 JAKÉ FÁZI ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU LZE PŘÍKAZ VYDAT

Při aplikaci přestupkového zákona může vzniknout otázka, v jaké fázi řízení o přestupku lze příkaz vydat, zda musí být prvním úkonem v řízení, či lze příkazem rozhodnout i po zahájení nezkráceného řízení o přestupku, zda jej (a to i příkaz na místě) lze vydat i po nařízení ústního jednání nebo v jeho průběhu.⁴⁸ Přestupkový zákon tuto otázku výslovně neřeší, kladná odpověď nicméně vyplývá z ustanovení správního řádu. Jde zejména o ustanovení § 150 odst. 1, podle kterého vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení (a contrario tedy prvním úkonem být nemusí). Dále správní řád upravuje, jaké důsledky má skutečnost, že vydání příkazu není prvním úkonem v řízení – podle § 150 odst. 1 nemusí příkaz obsahovat odůvodnění, podle § 150 odst. 4 lze v příkazu uložit povinnost k náhradě nákladů řízení, není-li prvním úkonem v řízení.

Toto řešení navazuje na dřívější úpravu obsaženou v přestupkovém zákoně z roku 1990, kdy správní orgán mohl i v průběhu přestupkového řízení uložit blokovou pokutu. Pokud tak učinil, byl to důvod pro zastavení řízení.⁴⁹ V současné době není uložení pokuty příkazovým blokem důvodem pro zastavení řízení. Zákon vychází z toho, že o skutku již bylo rozhodnuto meritorním rozhodnutím (příkazové bloky jsou formulářovým písemným vyhotovením příkazu na místě, jde o příkaz vydaný formou příkazového bloku⁵⁰), není tedy třeba řízení ještě zastavovat.

V trestním řízení je naopak vyloučeno, aby po zahájení hlavního líčení bylo rozhodnuto trestním příkazem. Podle § 314e odst. 1 trestního řádu může samosoudce vydat za stanovených podmínek trestní příkaz bez projednání v hlavním líčení. Samosoudce tedy trestní příkaz vydává na základě obžaloby nebo návrhu na potrestání bez jakéhokoli

⁴⁶ Srov. § 314e odst. 6 písm. a) trestního řádu a § 63 zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže.

⁴⁷ Srov. např. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění a doplňují trestní zákony a trestní řády (zákon ze dne 23. května 1873, č. 119 ř. z. a zák. čl. XXXIII/1896). Tisk č. 1967, Národní shromáždění republiky Československé, Poslanecká sněmovna, 1929, II. volební období: „*Vyloučení mandátního řízení proti osobám mladistvým je pak odůvodněno tím, že soudce má poznati mladistvého provinilce vždy osobně a věnovati jeho osobě větší péči, aby v případě jeho mravního ohrožení mohl buď sám něco zaříditi k jeho záchraně neb aspoň dáti podnět k nějakému opatření soudu (úřadu) poručenského. Již výnosem ministerstva spravedlnosti z 30. března 1909, č. 7811, byly úřady veřejné žaloby poukázány, aby vydání trestního příkazu proti mladistvým provinilcům pro nevhodnost nenavrhovaly.*“

⁴⁸ Srov. Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. (2. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 19. ledna 2018). S. 70. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-řízení-o-nich-ucinný-od-1-7-2017.aspx>. [cit. 31. 1. 2020]. Často kladené dotazy k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích – aktualizace k 1. březnu 2018. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/prestupky-casto-kladene-dotazy [cit. 31. 1. 2020]. Srov. dále např. JEMELKA, L. – VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 821.

⁴⁹ Srov. § 76 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích z roku 1990: „*Správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že za přestupek byla uložena bloková pokuta.*“

⁵⁰ Srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk č. 555, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, s. 211.

formalizovaného jednání (hlavního líčení nebo veřejného zasedání). Z dikce ustanovení § 314e odst. 1 však není zcela jasné, co se rozumí „projednáním v hlavním líčení“, zda to znamená, že lze příkazem rozhodnout i po nařízení hlavního líčení nebo po jeho zahájení nebo dokonce před jeho skončením. Soudní praxe dospěla k výkladu, že hlavní líčení může být sice nařízeno, ale nesmí začít, protože vydání příkazu je právě alternativou k projednávání věci v hlavním líčení.⁵¹

Na závěr bych chtěla zdůraznit, že vydání příkazu v řízení o přestupku není povinností správního orgánu, a to ani tehdy, pokud byly splněny všechny zákonné podmínky. Správní řád v § 150 odst. 1 používá dikci „povinnost lze uložit formou písemného příkazu“. Z toho plyne, že je na úvaze správního orgánu, zda tuto formu řízení zvolí či zda projedná věc v nezkráceném řízení.⁵² Důvodem pro volbu nezkráceného řízení mohou být různé okolnosti objektivního charakteru, které mohou zpochybnit to, že vydání příkazu bude skutečně rychlejší a méně nákladnou cestou, dále snaha působit výchovně na obviněného, zajistit preventivní působení řízení o přestupku. Naopak vydání příkazu za situace, kdy nejsou naplněny podmínky vedení příkazního řízení (především evidentní nedostatečnost skutkových zjištění), by bylo nezákonné.

Dotat lze, že obviněný nemá právní nárok na vydání příkazu, nemůže se jeho vydání domáhat.

3. NÁLEŽITOSTI PŘÍKAZU

Příkaz je jednou z forem meritorního rozhodnutí ve správním řízení. Z hlediska formy rozhodnutí je explicitně upravena forma písemná, listinné podobě je postavena na roveň forma datové zprávy.⁵³

Správní řád ani přestupkový zákon v zásadě nestanoví zvláštnosti obsahových náležitostí příkazu.⁵⁴ Je tedy třeba vycházet z náležitostí rozhodnutí, které správní orgán vydává v nezkráceném řízení (§ 68 správního řádu, § 93 přestupkového zákona).

V úvodní části příkazu je uvedeno označení správního orgánu a obviněného, den a místo vydání příkazu. Dále příkaz obsahuje podle § 68 odst. 1 výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

a) Obsah výrokové části rozhodnutí o přestupku je podrobně vymezen v § 93 odst. 1 a 2 přestupkového zákona. Při aplikaci tohoto ustanovení však musí správní orgán re-

⁵¹ Srov. např. JELÍNEK, J. – ŘÍHA, J. – SOVÁK, Z. *Rozhodnutí ve věcech trestních*. 3. aktualizované a podstatně přepracované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 136, ŠELLENG, D. *Trestní příkaz*. Rigorózní práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2015, s. 70.

⁵² Srov. např. MATES a kol., c. d., s. 174.

⁵³ Srov. § 150 odst. 1 správního řádu: „Povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení lze uložit formou písemného příkazu,“ § 19 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů: „Dokumenty orgánů veřejné moci doručované prostřednictvím datové schránky, úkony prováděné vůči orgánům veřejné moci prostřednictvím datové schránky a dokumenty fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob dodávané prostřednictvím datové schránky mají formu datové zprávy.“ Srov. STAŠA, J. Správní akty. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 145.

⁵⁴ Na rozdíl od přestupkového zákona z roku 1990, který stanovil v § 87 odst. 3, že „Příkaz má stejné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku. Oznamuje se vždy písemně.“

spektovat omezení vyplývající z úpravy příkazního řízení a vydávání příkazu (např. nemožnost rozhodnout o upuštění od uložení správního trestu, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení), některé výroky tedy budou absentovat. O náhradě nákladů řízení paušální částkou⁵⁵ lze rozhodnout pouze tehdy, není-li vydání příkazu prvním úkonem v řízení.⁵⁶

b) Další pravidelnou obsahovou součástí příkazu je odůvodnění. Řádné odůvodnění rozhodnutí je podle teorie (nejen) správního práva i judikatury součástí práva na spravedlivý proces, zajišťuje ochranu subjektivních práv osob, protože vylučuje libovůli při rozhodování správních orgánů, jde o projev zásady právní jistoty jako jedné ze zásad, které naplňují podstatu demokratického právního státu. Porušení povinnosti správního orgánu své rozhodnutí řádně odůvodnit bývá podle závažnosti porušení důvodem pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí, porušení může mít i ústavněprávní rozměr – může porušit i ústavní práva osob (na spravedlivý proces, na soudní nebo jinou ochranu). Zejména tam, kde je vydání příkazu prvním úkonem v řízení, sehrává odůvodnění příkazu roli seznámení s povahou a důvodem obvinění a zároveň objasňuje, z jakých skutkových skutečností správní orgán při výroku o vině vycházel, jaká hlediska a okolnosti vzal v úvahu při uložení konkrétního druhu správního trestu apod.

V roce 2017 přistoupil zákonodárce k doplnění právní úpravy příkazu v § 150 odst. 1 správního řádu, když k tomuto ustanovení připojil větu „*Není-li vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění.*“⁵⁷ Tuto změnu odůvodnil nutností respektovat zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení.

Změna správního řádu byla nepochybně inspirována trestním řádem, který v určitých případech a za stanovených podmínek nevyžaduje odůvodňovat rozhodnutí v trestním řízení. Jde jednak o trestní příkaz, mezi jehož náležitosti odůvodnění nepatří,⁵⁸ jednak o možnost vyhotovit tzv. zjednodušený rozsudek, resp. usnesení bez odůvodnění.⁵⁹ Zjednodušený rozsudek se stal obecným institutem, před novelou z roku 2011 byl omezen pouze na řízení před samosoudcem⁶⁰ a týkal se tedy řízení o trestných činech menší typové společenské škodlivosti. Důvodem rozšíření i na senátní rozhodnutí byla tvrzená nadbytečnost odůvodňování některých rozhodnutí v situaci, kdy se státní

⁵⁵ Srov. § 79 odst. 5 správního řádu, vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, v platném znění.

⁵⁶ Srov. § 150 odst. 4 poslední věta správního řádu.

⁵⁷ Srov. zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, část stošedesátá a důvodová zpráva k němu, Poslanecká sněmovna, sněmovní tisk č. 929/0.

⁵⁸ Podle § 314f odst. 1 trestního řádu: „Trestní příkaz obsahuje a) označení soudu, který trestní příkaz vydal, b) den a místo vydání trestního příkazu, c) označení obviněného, d) výrok o vině a uložení trestu, e) výrok o náhradě škody nebo nemajetkové újmy v penězích nebo o vydání bezdůvodného obohacení, f) poučení o právu podat odpor, včetně upozornění, že v případě, kdy obviněný odpor nepodá, vzdává se tím práva na projednání věci v hlavním líčení.“

⁵⁹ Novela trestního řádu provedená zákonem č. 459/2011 Sb. rozšířila možnosti, kdy lze vyhotovit zjednodušený rozsudek, který neobsahuje odůvodnění. Podle § 129 odst. 2 trestního řádu: „*Jestliže se po vyhlášení rozsudku nebo v soudem stanovené lhůtě po vyhlášení rozsudku státní zástupce a obžalovaný vzdali odvolání a prohlásili, že netrvají na vyhotovení odůvodnění, a obžalovaný zároveň prohlásil, že si nepřejí, aby v jeho prospěch podaly odvolání jiné oprávněné osoby, může soud vyhotovit zjednodušený rozsudek, který neobsahuje odůvodnění.*“ Podobně lze vydat též zjednodušené usnesení podle § 136 odst. 3 trestního řádu.

⁶⁰ Srov. původní § 314d odst. 3 trestního řádu.

zástupce i obžalovaný spokojí s ústním odůvodněním rozsudku a na základě tohoto ústního odůvodnění se po vyhlášení rozsudku nebo ve stanovené lhůtě vzdali opravného prostředku, a tak se vzdali i možnosti v klidu si rozhodnutí promyslet a rozhodnout se, zda podají opravný prostředek až po přečtení odůvodnění v písemné podobě.⁶¹ Odůvodňování rozsudku za těchto okolností ztrácí na svém významu, zvýšila by se zbytečně zátěž pro soudce a soudní řízení by se protažovalo. Kromě toho zákon stanoví, že možnost neodůvodňovat rozsudek není dána, neprohlásí-li státní zástupce nebo obžalovaný výslovně, že na vyhotovení písemného odůvodnění netrvají. Mají-li právo podat odvolání i poškození nebo zúčastněné osoby a nevzdali-li se tohoto práva, je rovněž třeba odůvodnit ty výroky, proti kterým mohou podat odvolání.

Správní řád nepodmiňuje možnost absence odůvodnění žádnými podmínkami, postačí, že vydání příkazu není prvním úkonem v řízení. Při formulaci předmětného ustanovení se zřejmě vycházelo z úvahy, že pokud vydání příkazu předcházely procesní úkony správního orgánu, jsou procesní práva obviněného dostatečně zajištěna, navíc je zde vždy možnost podat odpor, a tím příkaz odstranit. Procesními úkony správního orgánu mohou být zejména oznámení o zahájení řízení (obsahující popis skutku, jeho předběžnou právní kvalifikaci, poučení o možnosti žádat ústní jednání ve věci), výzva k seznámení se s podklady pro rozhodnutí a vyjádření se k nim (§ 36 odst. 3 správního řádu), příp. též nařízení a vedení ústního jednání o přestupku. Předpokladem není výslovně prohlášení obviněného, že na odůvodnění příkazu netrvá.

Uvedená úprava správního řádu je podle současné konstrukce příkazního řízení o přestupku problematická z několika důvodů. Obviněný se sice z oznámení o zahájení řízení dozví, že je podezřelý ze spáchání určitého přestupku, nicméně očekává, že protiprávní čin bude v dalším řízení projednáván, že bude mít možnost se proti obvinění bránit, navrhopvat důkazy, namítat různé skutečnosti. Namísto toho je mu doručen příkaz bez odůvodnění, ze kterého se nedozví, co vzal správní orgán za skutkový základ výroku o vině, jaké úvahy předcházely výběru správního trestu apod. K tomu přistupuje povinnost správního orgánu rozhodnout též o náhradě nákladů řízení paušální částkou.⁶² Dále je třeba vzít v úvahu, že vydání příkazu může ve srovnání s předchozí úpravou daleko více zasáhnout do práv obviněného, protože jednak příkazem lze uložit více druhů správních trestů, jednak není omezena výše pokuty. Chybějící odůvodnění příkazu může ovlivnit obviněného v jeho rozhodování, zda podat proti příkazu odpor či nikoli. I když nemusí odpor obsahovat námitky obviněného, které by reagovaly na skutečnosti uvedené v rozhodnutí, samotná absence odůvodnění v písemné formě nebo v ústní podobě (vedení ústního jednání není podmínkou vydání příkazu bez odůvodnění) může být jedním z důvodů nepodání odporu. Přitom nepodání odporu má závažný právní následek spočívající v tom, že příkaz se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

⁶¹ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Poslanecká sněmovna. 6. volební období. Sněmovní tisk 335/0. Dále např. VICHEREK, R. *Co je nového v trestním řádu od 1. 1. 2012* – III. část. E-pravo. 24. 2. 2012 [cit. 3. 4. 2020].

⁶² Podle § 150 odst. 4 poslední věta správního řádu: „*Jestliže je vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nelze v něm uložit povinnost nahradit náklady řízení.*“ Srov. též § 95 odst. 1 přestupkového zákona a vyhlášku č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělků, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění vyhlášky č. 112/2017 Sb.

Problémem je také nemožnost, resp. omezená možnost přezkoumání neodůvodněného příkazu v přezkumném řízení, příp. v řízení o obnově řízení. Příslušný orgán tak musí vycházet pouze z materiálu obsaženého ve spisu (např. z úředního záznamu orgánu policie o zjištěných skutečnostech při šetření přestupku, ze záznamu o podaných vysvětleních, z kontrolního protokolu). Pokud by spis neobsahoval dostatečné podklady pro vydání příkazu, bylo by to důvodem pro jeho zrušení.

Protože vydání příkazu bez odůvodnění představuje pro správní orgán výrazné ulehčení a zrychlení vyřízení věci, může být motivem pro nesprávnou praxi, kdy správní orgán oznámí zahájení řízení o přestupku, aby vzápětí vydal příkaz bez odůvodnění (včetně uložení nákladů řízení), nebo by dokonce mohl mít snahu domluvit se s obviněným na takovém postupu při současné „kompenzaci“ nižším správním trestem. Takový postup správního orgánu by mohl být kvalifikován jako zneužití pravomoci.⁶³

Za zvážení by možná stálo zvolit jinou koncepci vydávání příkazu v řízení o přestupku. Inspirovat se lze v naší úpravě vydávání trestního příkazu, v dřívějších úpravách příkazu o přestupcích nebo v některých zahraničních úpravách „přestupkového“ příkazu. Jak bylo již výše uvedeno, není náležitostí trestního příkazu odůvodnění vůbec, a to ani v nějaké zkrácené podobě. Podobně např. rakouský trestní zákon správní odůvodnění příkazu („Strafverfügung“) nevyžaduje⁶⁴ a komentáře k tomu dodávají, že tato skutečnost vyplývá z povahy příkazu jako zkrácené formy vyřízení věci. Povinnost odůvodňovat příkaz by neodpovídala charakteru příkazu a byla v rozporu s účelem zjednodušit a zrychlit řízení, odlehčit správním orgánům. Splnění povinnosti komplexního odůvodnění příkazu by bylo problematické i proto, že se nevede řízení, neprovádí se dokazování, nezjišťují se skutečnosti běžné v nezkráceném řízení, není třeba součinnosti s obviněným. Pokud je ovšem připuštěno vydání příkazu bez odůvodnění, je to důsledek koncepce, podle které lze příkazní řízení vést jen o skutečně méně závažných činech, jsou omezeny druhy ukládaných trestů a především je omezena horní hranice jejich sazby.

c) Poslední obsahovou náležitostí příkazu je poučení o podání odporu. Podle § 150 odst. 4 správního řádu: *„Příkaz musí obsahovat poučení, v němž správní orgán uvede, že je možné proti příkazu podat odpor, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého správního orgánu se odpor podává.“* Lhůta k podání odporu se na rozdíl od předchozí úpravy⁶⁵ zkrátila z patnácti dnů na osm dnů, je tedy kratší i ve srovnání s lhůtou pro podání odvolání, která činí patnáct dnů. Obviněný nemusí na rozdíl od podání odvolání (§ 82 odst. 2 správního řádu) svůj odpor odůvodňovat, uvádět, v jakém rozsahu jej napadá a v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí. Podá-li obviněný včas odpor, příkaz se ruší a řízení pokračuje, v opačném případě se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Obsah poučení je mnohdy podle praxe správních orgánů širší – informují např. o právních následcích podání nebo naopak nepodání odporu a o zákazu reformationis

⁶³ Srov. PRÁŠKOVÁ, 2017, c. d., s. 398.

⁶⁴ Srov. Verwaltungsstrafgesetz 1991, BGBl. Nr. 52/1991, § 48, který upravuje náležitosti příkazu.

⁶⁵ Srov. § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích: *„Obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal.“* Stejně dlouhou lhůtu k podání odporu, jakou upravuje správní řád, stanoví též trestní řád v § 314g odst. 1: *„Odpor se podává u soudu, který trestní příkaz vydal, a to do osmi dnů od jeho doručení.“*

in peius v řízení po podání odporu. Některé správní orgány poučují i o tom, že v případě podání odporu může obviněný v souladu s ustanovením § 80 odst. 2 přestupkového zákona požádat o konání ústního jednání.

Pro srovnání je možno uvést, že podle § 314f odst. 1 písm. f) trestního řádu je náležitostí trestního příkazu poučení o právu podat odpor, včetně upozornění, že v případě, kdy obviněný odpor nepodá, vzdává se tím práva na projednání věci v hlavním líčení. V trestní teorii se pak vede diskuse, zda je takto formulované poučení dostatečně jasné a zda z něj vyplývají pro obviněného (pro jeho obhajobu a pro volbu dalšího postupu) tyto důležité informace obsažené v § 314g odst. 2 trestního řádu:⁶⁶

- že podáním odporu se příkaz ruší a ve věci bude nařízeno hlavní líčení,
- že jinak se trestní příkaz stane pravomocným a vykonatelným a
- že při projednání věci v hlavním líčení není samosoudce vázán právní kvalifikací ani druhem a výměrou trestu obsaženými v trestním příkazu.

Podle zásady favore defensionis pak autoři doporučují poučovat obviněného o výše uvedených skutečnostech nebo na ně alespoň upozornit.

4. DORUČOVÁNÍ PŘÍKAZU

Oznámit příkaz lze pouze doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou (§ 72 odst. 1 správního řádu). Protože podle § 150 odst. 1 správního řádu je příkaz vždy písemný, je vyloučeno oznámení ústním vyhlášením. Platný správní řád ani přestupkový zákon nestanoví žádné odchylky ohledně doručování příkazu ve srovnání s doručováním jiné formy rozhodnutí. Podle § 66 přestupkového zákona lze příkaz doručit též veřejnou vyhláškou, správní orgán vyvěsí na úřední desku pouze oznámení o možnosti převzít doručovanou písemnost.

Již delší dobu se vede diskuse ohledně vhodnosti, resp. zákonnosti doručování příkazu náhradním způsobem, tzv. fikcí doručení. Tato diskuse zřejmě ještě nějakou dobu potrvá a zastánci opačných řešení na svých názorech setrvávají, i když judikatura, názory správní praxe, příp. doporučení poradního sboru MV vyznívá ve prospěch ponechání současné úpravy, která fikci doručení příkazu nevylučuje.

Hlavním argumentem pro řešení, podle kterého lze příkaz doručit náhradním způsobem, je skutečnost, že správní řád ani přestupkový zákon takový postup výslovně nevylučuje, na rozdíl od jiných úprav doručování výsledku zkráceného řízení (platebního rozkazu, evropského platebního rozkazu, směnečného (šekového) platebního rozkazu, trestního příkazu).⁶⁷

Zejména ze strany správní praxe zaznívá názor, že zákaz doručení příkazu náhradním způsobem (fikcí doručení) by fakticky znemožnil jakýkoliv rychlý a efektivní postih protiprávních činů. S ohledem na procesní komplikace, které by následovaly, pokud by se nepodařilo příkaz doručit fakticky do vlastních rukou obviněného (nové doručování, ustanovení procesního opatrovníka apod.), by vedly k tomu, že ustanovení o vydávání

⁶⁶ Srov. např. VANTUCH, c. d., s. 10, VALEOVÁ, V. Samosoudce a trestní příkaz v československém trestním řízení. *AUC-I*, 1985, č. 2, s. 156, ŽÁN, M. Obsah a doručování trestního příkazu. Komentář ASPI.

⁶⁷ Srov. § 173 odst. 1 o.s.ř., § 174b odst. 1 o.s.ř., § 175 odst. 1 o.s.ř., § 64 odst. 5 písm. a) trestního řádu.

příkazu by se stalo obsolentní, protože by přestalo být správními orgány využíváno. Dodávají, že zákaz náhradního doručení příkazu by znamenal zásadní zásah do ustálené soudní a správní praxe, který nelze učinit bez předchozí důkladné odborné diskuse.

Také správní a ústavní judikatura neshledala náhradní doručení příkazu nezákonným postupem ani protiústavním pochybením.⁶⁸ Judikatura vychází z toho, že jedním ze stěžejních principů správního (resp. i příkazního) řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení. Je věcí adresáta, a také jeho odpovědností, aby zajistil přebírání úředních písemností, příp. uvedl správnímu orgánu takovou adresu pro doručování, o níž ví, že si zásilku zde bude moci převzít. Fikce doručení je přitom legitimním prostředkem zákonodávce, prostřednictvím kterého je eliminována možnost mařit výkon veřejné správy vyhýbáním se doručení písemností. Jestliže se obviněný fakticky neseznámí s náhradně doručeními písemnostmi, je to důsledkem jeho opomenutí či nedostatečné bdělosti při plnění povinností a hájení svých práv. Pokud má obviněný k nepřevzetí doručovaných písemností vážné důvody, může využít institut neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu nebo institut navrácení v předešlý stav podle § 41 správního řádu pro podání opožděného odporu. Má-li tedy obviněný z přestupku ex post reálnou možnost zpochybnit doručení příkazu, není možné argumentovat neústavností či rozparem s Úmluvou. Všechny tyto argumenty zazněly v závěru č. 171 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 14. 2. 2020, jehož právní věta zní: „*Příkaz podle § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky lze zásadně doručit tzv. fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu, a to i tehdy, je-li prvním úkonem v řízení o přestupku.*“

Opačné názory,⁶⁹ tedy že příkaz náhradním způsobem doručovat nelze, se opírají o skutečnost, že se příkazem ukládá povinnost (správní trest), příkaz je zpravidla prvním úkonem v řízení, obviněný není varován oznámením o zahájení řízení, předvoláním k ústnímu jednání, výzvu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí, a nepodá-li včas proti příkazu odpor, stává se příkaz pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Doručení příkazu fikcí neumožňuje realizovat v celé šíři právo na obhajobu. Institut příkazu, jehož vydání samo o sobě porušuje některé základní zásady řízení o přestupku, nelze ještě více zpochybnit jeho doručováním fikcí. Také zahraniční úpravy příkazu většinou náhradní doručení příkazu vylučují.⁷⁰

Rozdíly v názorech na možnost náhradního doručení příkazu a jejich vývoj jsou patrné také v tom, že tzv. změnový zákon⁷¹ byl původně předkládán s návrhem změnit

⁶⁸ Srov. např. rozsudky NSS ze dne 8. 12. 2014, čj. 8 As 25/2013-48 (doručení příkazu fikcí na adresu ohlašovny), ze dne 11. 1. 2017, čj. 2 As 267/2016-40, ze dne 25. 10. 2018, čj. 10 As 245/2017-37, usnesení ÚS ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2317/10, náleží ÚS ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1433/11, usnesení ÚS ze dne 27. 11. 2014, sp. zn. III. ÚS 1644/14.

⁶⁹ Srov. např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH a kol., c. d., s. 383, KUČEROVÁ, H. – HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 565 (jde-li o doručování příkazu jako prvního úkonu v řízení o přestupku).

⁷⁰ Srov. např. § 17 ve spojení s § 21 rakouského zákona o doručování (ZustG), BGBl. Nr. 200/1982 zulezt geändert durch BGBl. I Nr. 5/2008.

⁷¹ Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Podobně se vyjadřovala též důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona na vydání zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. K § 90. Sněmovní tisk č. 555, Poslanecká sněmovna, 7. volební období.

ustanovení o příkazu tak, že bylo výslovně stanoveno (v navrženém § 150 odst. 5 správního řádu): „*Ustanovení § 24 odst. 1 se na doručování příkazu nepoužije.*“ V průběhu pojednávání návrhu však bylo toto ustanovení vypuštěno.⁷² V civilním procesu byl též pokus novelizovat občanský soudní řád a umožnit u platebních rozkazů a elektronických platebních rozkazů v bagatelních věcech (u plnění nepřevyšujících 10 000 Kč) jejich doručování tzv. fikcí doručení. Lhůta k podání odporu proti platebnímu rozkazu v těchto případech měla být prodloužena na 45 dní.⁷³ Novela sice prošla připomínkovým řízením, nicméně nebyla projednána a schválena.

5. DŮSLEDKY VYDÁNÍ PŘÍKAZU, DORUČENÍ PŘÍKAZU A NABYTÍ PRÁVNÍ MOCI PŘÍKAZU

Právní důsledky a další účinky se liší u

- a) vydání příkazu,
- b) jeho doručení a
- c) při nabytí právní moci příkazu.

Ad a)

Obecně se řízení o přestupku zahajuje doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení podle § 78 odst. 2 přestupkového zákona. U příkazního řízení je třeba rozlišit, zda je vydání příkazu prvním úkonem v řízení (§ 150 odst. 1 správního řádu), nebo zda je příkaz vydán až v průběhu řízení, které bylo zahájeno oznámením (vydání příkazu není prvním úkonem v řízení). Vydáním příkazu se rozumí předání stejnopisu jeho písemného vyhotovení k doručení; další případy, které upravuje § 71 odst. 2 správního řádu, přicházejí do úvahy, pokud nejsou povahou příkazu vyloučeny. Důsledkem vydání příkazu, je-li prvním úkonem v řízení, je zahájení řízení o přestupku.⁷⁴ V takovém případě dochází též ke vzniku překážky litispence (§ 48 odst. 1 správního řádu, § 77 odst. 1 přestupkového zákona).

Od vydání příkazu⁷⁵ je třeba odlišit jeho vyhotovení, kdy v rámci správního orgánu dojde k jeho přijetí, sepsání, zpracování. Okamžik vyhotovení nemá externí účinky ve

⁷² Pro zásadní nesouhlas správní praxe, zejména krajů, v meziresortním připomínkovém řízení.

⁷³ Srov. materiál ministerstva spravedlnosti čj. 888/2014-LO-SP, dostupný na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK9ZRCZNV5> [cit. 18. 3. 2020]. Důvodová zpráva novely konstatuje, že jejím cílem je „*zjednodušení a zefektivnění průběhu soudních řízení, jejichž předmětem je spor o tzv. bagatelní plnění, a v důsledku toho urychlení průchodu spravedlnosti v těchto věcech*“. Je nutno připustit, že v tomto směru by skutečně mohl nastat posun. Ve většině sporů o peněžitě plnění dnes soudy na počátku řízení vydávají platební rozkaz. Valná část platebních rozkazů, ne-li většina, je však následně zrušena pro jejich nedoručitelnost. Blíže k tomu např. CHMEL, J. Doručování platebního rozkazu fikcí: efektivnější justice, nebo stroj na vytváření pohledávek? Dostupné na <http://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/dorucovani-platebního-rozkazu-fikci-efektivnejsi-justice-nebo-stroj-na-vytvareni-pohledavek> [cit. 18. 3. 2020].

⁷⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, 2017, c. d., s. 336, VEDRAL, c. d., s. 1168. Opačně KOLMAN, P. Když se řečne příkazní řízení. *Trestní právo*, 2008, č. 9, s. 23 a 24.

⁷⁵ K tomu srov. např. STAŠA, J. Správní akty. In: HENDRYCH a kol., c. d., s. 152, 153, KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 166, 167, POUPEROVÁ, O. Rozhodnutí správního orgánu a jeho platnost. *Správní právo*, 2018, č. 8, s. 510 a násl.

vztahu k účastníkům. Naopak vydáním příkazu nastupuje již vázanost správního orgánu jeho zněním, písemné vyhotovení příkazu je součástí spisu (§ 17 správního řádu), správní orgán jej již nemůže ignorovat, nemůže jej „vzít zpět“ a rozhodnout jinou formou rozhodnutí nebo předstírat, že k rozhodnutí dosud nedošlo.

V souvislosti s vydáním příkazu, si lze klást zajímavou otázku, zda tímto úkonem dojde k přerušení promlčecí doby podle § 32 odst. 2 přestupkového zákona.⁷⁶ Mohlo by být sporné, zda se promlčecí doba přeruší dvakrát, resp. třikrát v průběhu řízení, ve kterém byl vydán příkaz. Pokud příkaz není prvním úkonem v řízení, přeruší se promlčecí doba poprvé oznámením zahájení řízení o přestupku, podruhé vydáním příkazu (úkonu, který se může stát rozhodnutím, jímž je obviněný uznán vinným). Je-li podán odpor, v řízení po podání odporu je vydáno rozhodnutí, jehož vydání by přerušilo běh promlčecí doby potřetí. Je pravdou, že se může zdát nepraktické uvažovat o možnosti přerušení promlčecí doby vydáním příkazu, protože je-li podán odpor, toto rozhodnutí mizí a je nahrazeno novým rozhodnutím po skončení pokračujícího řízení. Mohlo by se však stát, že řízení po podání odporu nebude probíhat dostatečně rychle a pak tento důvod přerušení promlčecí doby by praktický význam mít mohl.⁷⁷

Je-li příkaz prvním úkonem v řízení o přestupku, lze za současně platné úpravy uvažovat, že se běh promlčecí doby přeruší podobně, avšak v jiném významovém pořadí relevantních úkonů. V případě, kdy je příkaz prvním úkonem v řízení, však správní praxe poukazuje na to, že přerušení promlčecí doby vydáním příkazu, aniž by byl obviněný seznámen s obviněním, je sporné a že to odporuje pojetí institutu přerušení promlčecí doby. Aby byla úprava jednoznačná, navrhuje se v připravované novele přestupkového zákona,⁷⁸ aby v § 32 odst. 2 písm. b) bylo doplněno ustanovení, že „*je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu, přerušuje se běh promlčecí doby jeho doručením*“. Promlčecí doba se tedy do budoucna nepřeruší vydáním příkazu, ale až jeho doručením. Z díkce nově navrhovaného písmene b) pak a contrario plyne, že pokud příkaz není prvním úkonem v řízení, pak se promlčecí doba přerušuje vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, neboť příkaz je zvláštním druhem rozhodnutí.⁷⁹

Jinak obecně na faktu, že se promlčecí doba může přerušit několikrát, není nic neobvyklého. Podle § 34 odst. 4 písm. a) trestního zákoníku se přerušuje běh promlčecí doby mnoha úkony v trestním řízení – zahájením trestního stíhání pro trestný čin, o jehož promlčení jde, rozhodnutím o vzetí obviněného do vazby, vydáním příkazu k jeho zatčení, zatýkacího rozkazu nebo evropského zatýkacího rozkazu, podáním obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu nebo návrhu na potrestání pro daný trestný

⁷⁶ Podle tohoto ustanovení se promlčecí doba přerušuje

- a) oznámením o zahájení řízení o přestupku,
 - b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným,
 - c) vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání;
- přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová.

⁷⁷ K tomu srov. KADEČKA, S. (Komentář ASPI, § 32) „*Naopak tu z praktických důvodů v zásadě asi nemá smysl specificky uvažovat o příkazu, neb teprve příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím (srov. § 150 odst. 3 spr. řádu, pak o něm ovšem bude platit to samé, co o standardním meritorním rozhodnutí)*.“

⁷⁸ Srov. Návrh novely zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk 670 a důvodová zpráva k tomuto návrhu, s. 9.

⁷⁹ *Tamtéž.*

čin a vyhlášením odsuzujícího rozsudku pro takový trestný čin nebo doručením trestního příkazu pro něj obviněnému. Přitom se zdůrazňuje, že ve všech případech, v nichž dojde k přerušení promlčecí doby, a to bez ohledu na důvod, z jakého k tomu dojde, počíná od začátku znovu běžet nová promlčecí doba. S výjimkou posledně uvedeného úkonu není rozhodující, kdy a zda vůbec se obviněný o úkonu dozvěděl.⁸⁰

Podobným způsobem přistupuje k této otázce i úprava v přestupkovém zákoně, když váže přerušení promlčecí doby na vydání rozhodnutí (nikoli na jeho oznámení). Důvodem byla snaha eliminovat možnou snahu obviněného dosáhnout promlčení přestupku tím, že se bude vyhýbat doručení písemnosti.

Ad b)

Doručení příkazu s sebou nese řadu důležitých důsledků.

Jedním z nich je skutečnost, že z podezřelého se stane obviněný. Vydáním příkazu, je-li prvním úkonem v řízení, je sice řízení zahájeno, ale za „učinění prvního úkonu v řízení vůči obviněnému“ se považuje teprve okamžik doručení příkazu (§ 69 odst. 1 přestupkového zákona).⁸¹

Jak bylo řečeno již výše, doručením příkazu, jehož vydání je prvním úkonem v řízení, se přeruší běh promlčecí doby.

Doručení příkazu představuje mezník pro určení okamžiku, který odděluje jednotlivé skutky u trvajících přestupků, hromadných přestupků a u pokračování v přestupku.⁸² Tento okamžik není v přestupkovém zákoně vymezen, zpravidla se odvozuje (analogicky podle trestního řádu)⁸³ od úkonu, kterým je obviněný informován o obsahu obvinění, tedy ode dne doručení nebo ústního vyhlášení oznámení o zahájení řízení o přestupku (příkaz v sobě spojuje – pokud je prvním úkonem v řízení – úkon oznámení o zahájení řízení i možné meritorní rozhodnutí o vině obviněného).

Dále je doručení příkazu mezníkem pro určení souběhu přestupků. Za souběh se považuje případ, kdy pachatel spáchá dva nebo více přestupků před tím, než mu bylo oznámeno rozhodnutí prvoinstančního orgánu, kterým byl uznán vinným, za podmínky, že toto rozhodnutí později nabyde právní moci. Tento časový okamžik se dovozuje (stejně jako u souběhu trestných činů) ze smyslu jeho určení. Mezník oznámení prvoinstančního rozhodnutí o vině je zvolen proto, že pachatel je autoritativním rozhodnutím příslušného orgánu upozorněn na trestnost svého činu a varován před dalším pácháním protiprávních činů. Pokud správní orgán rozhodl příkazem, nastává rozhodný okamžik doručením příkazu obviněnému.⁸⁴

Ad c)

Nebyl-li proti příkazu podán odpor nebo nebyl podán včas a řádně, stává se příkaz pravomocným a vykonatelným rozhodnutím (§ 150 odst. 3 správního řádu). S nabytím

⁸⁰ Srov. např. PÚRY, F. Promlčecí doba. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník. I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 472, SOTOLÁŘ, A. *Promlčecí doba. Komentář ASPI*, § 34.

⁸¹ Srov. PRÁŠKOVÁ, 2017, c. d., s. 299.

⁸² *Tamtéž*, s. 119.

⁸³ Srov. § 12 odst. 11 trestního řádu, který stanoví, že „Pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek.“

⁸⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, 2017, c. d., s. 261.

právní moci je spojen vznik překážky rei iudicatae (§ 48 odst. 2 správního řádu, § 77 odst. 2 přestupkového zákona). Osoba uznaná vinnou je povinna strpět uložené správní tresty (např. nevykonávat zakázanou činnost), začne běžet lhůta pro dobrovolné splnění povinnosti zaplatit uloženou pokutu a náklady řízení. Dále nabytím právní moci začíná vázanost soudu a správního orgánu pravomocným příkazem ohledně skutečnosti, že byl spáchán přestupek a kdo ho spáchal při řešení prejudiciálních otázek [§ 135 odst. 1 o.s.ř., § 9 odst. 1 trestního řádu, § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Podle některých zvláštních zákonů ztrácí osoba spolehlivost (tzv. přestupkovou bezúhonnost), která je nutnou podmínkou k získání nebo k výkonu určitých veřejnoprávních oprávnění.⁸⁵

Nabytí právní moci příkazu je též předpokladem pro určité evidenční úkony. Správní orgán zapíše pravomocný příkaz do evidence přestupků (§ 106 odst. 1 přestupkového zákona). Příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností provede záznam stanoveného počtu bodů za přestupek, který řidič spáchal jednáním zařazeným do bodového hodnocení, do registru řidičů ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení správního trestu (§ 123b odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu).

6. ZÁVĚR

Účelem tohoto článku bylo analyzovat současnou právní úpravu vydávání příkazu jako zvláštní formy rozhodnutí v řízení o přestupku, a to též ve srovnání s úpravou trestního příkazu v trestním řádu, příp. s úpravou v rakouském trestním zákoně správním. Článek upozorňuje na některé sporné či problematické momenty této úpravy a nabízí možné (třeba i diskusní) řešení. Právní úprava by mohla být zpřesněna či doplněna (např. v otázce ukládání ochranného opatření zabránění věci).

Za základní problém současné úpravy vydávání příkazu považují skutečnost, že přestupkový zákon neomezuje vedení příkazního řízení pouze na přestupky méně závažné. Možnost ukládat příkazem správní tresty, jejichž výše je limitována, nepovažují za správnou, navíc je taková úprava v rozporu se současnými trendy. V návaznosti na to jsou pak problematické i další skutečnosti, např. užití náhradního doručení příkazu nebo možnost absence odůvodnění příkazu, který není prvním úkonem v řízení. To vše při vědomí, že vydání příkazu je velmi častým způsobem skončení řízení o přestupku.⁸⁶

⁸⁵ Např. podle § 23 odst. 1 písm. c) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních): Za spolehlivého podle tohoto zákona se nepovažuje ten, kdo pro vnitřní pořádek a bezpečnost představuje vážné nebezpečí svým jednáním, za které byl v posledních třech letech pravomocně uznán vinným ze spáchání více než jednoho přestupku nebo jednání, které má znaky taxativně stanovených přestupků. Podmínka spolehlivosti je významná např. pro vydání nebo odnětí zbrojního průkazu.

⁸⁶ Jen výběrově lze uvést některé údaje vyplývající z přehledu přestupků (§ 110 přestupkového zákona) zpracovaných za rok 2018 (údaje za rok 2019 dosud nejsou k dispozici). Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/prehled-prestupku-za-rok-2018.aspx>, <https://www.mdcz.cz/Statistiky/Prurezove-statistiky/Prehled-prestupku-za-rok-2018> [cit. 25. 3. 2020]. Např.

– u přestupků ublížení na zdraví podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, bylo v nezkráceném řízení rozhodnuto o vině v 1 700 případech, příkazem v 2 421 případech a příkazem na místě v 1 339 případech,

– u přestupků proti majetku podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., bylo v nezkráceném řízení rozhodnuto o vině v 3 879 případech, příkazem bylo vyřízeno 10 897 věcí a příkazem na místě 25 062 věcí,

Doporučovala bych tedy de lege ferenda zvážít takovou koncepci vydávání příkazu v řízení o přestupku, která by se inspirovala úpravou trestního příkazu v našem (současném či budoucím) trestním řádu, v dřívějších úpravách příkazu v řízení o přestupcích nebo v některých zahraničních úpravách „přestupkového“ příkazu, např. v rakouském trestním zákoně správním.

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
praskova@prf.cuni.cz

– u přestupků podle § 125 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, bylo v nezkráceném řízení rozhodnuto o vině v 17 007 případech, příkazem bylo vyřízeno 74 783 věcí a příkazem na místě 1 143 065 věcí.